

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **Č. v t. – s. při Č., o. p. s.,** zastoupeného Mgr. Václavem Vlkem, advokátem se sídlem Řevnice, Nám. krále Jiřího z Poděbrad 24, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu,** se sídlem Praha 1, Na Františku 32, o žalobě proti rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 1. 2. 2002, ve věci žádosti žalobce o poskytnutí informací ze dne 17. 12. 2001,

takto:

I. Rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 1. 2. 2002 a rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 1. 2002, ve věci žádosti žalobce o poskytnutí informací ze dne 17. 12. 2001 **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na nákladech řízení částku 4650 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Václava Vlka, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Žalobce se žalobou, doručenou Městskému soudu v Praze dne 3. 4. 2002, domáhá zrušení rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu o rozkladu žalobce ze dne 11. 1. 2002 proti rozhodnutí žalovaného o žádosti žalobce ze dne 17. 12. 2001 o poskytnutí informací. Žalobce uvedl, že se svým opakovaným podáním ze dne 17. 12. 2001 a původně žádostí ze dne 7. 8. 2001 domáhal podle § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, poskytnutí veškerých dostupných informací týkajících se v žádostech uvedených (pod body 1 až 24) projektů rozvojové pomoci, které spadají do kompetence

Ministerstva průmyslu a obchodu. K těmto realizovaným projektům žádal o informace specifikované pod body 1 až 11 těchto žádostí. K původní žádosti ze dne 7. 8. 2001 nebyly poskytnuty dostatečné informace, proto se žalobce domáhal odpovědi svým opětovným návrhem. Dopisem ze dne 4. 1. 2002 bylo žalobci sděleno, že jeho žádost je totožná s žádostí ze dne 7. 8. 2001, na niž Ministerstvo průmyslu a obchodu jako povinný subjekt reagovalo navržením osobní schůzky, která se konala dne 7. 11. 2001 a dne 26. 11. 2001. V průběhu dosavadních jednání však ze strany povinného subjektu nedošlo k odpovědi na otázky žadatele k jednotlivým projektům. Žalobci nebylo sděleno, kdy došlo k výběru realizátorů jednotlivých projektů výběrového řízení, kolik firem se výběrového řízení zúčastnilo a jaká firma a z jakých důvodů byla pro realizaci toho kterého projektu vybrána. Dále nebylo sděleno, jaká firma dotazovaný projekt realizovala, jaké bylo prováděno v jednotlivých případech smluvní zabezpečení, jak bylo publikováno výběrové řízení, jak probíhala kontrola realizace jednotlivých projektů a zda bylo při udělování zakázek postupováno dle zákona o veřejných zakázkách (zákon č. 199/1994 Sb.) a pokud ano, podle jakého ustanovení předmětného zákona bylo v jednotlivých případech postupováno. Nebylo také sděleno, zda v některém případě bylo při výběrovém řízení postupováno dle § 49 a nebo § 50 uvedeného zákona, tedy pokud bylo použito zjednodušené zadání nebo byla zadána zakázka pouze jednomu zájemci. Žalovaný na podání žalobce ve lhůtě nijak nereagoval, proto žalobce ve shodě s ustanovením § 15 odst. 4) zákona č. 106/1999 Sb. dovozuje, že bylo vydáno rozhodnutí zamítavé. Proti tomuto zamítavému rozhodnutí také dne 11. 1. 2002 podal rozklad, který dále doplnil podáním ze dne 17. 1. 2002 a 14. 2. 2002. Nejpozději od tohoto dne běží 15 denní lhůta v níž mělo být o rozkladu rozhodnuto. V posledním dopise ze dne 26. 2. 2002 žalovaný alespoň na některé dotazy odpověděl, u jiných odkázal na Ministerstvo zahraničních věcí. Podstatná část dotazů však zůstává nezodpovězena. Žalovaný sice již dne 4. 1. 2002 zaslal žalobci dopis, který zřejmě považoval za odpověď na žádost žalobce o poskytnutí informací, žalobce však tuto „odpověď“ považuje za naprosto nedostatečnou. Žalovaný se omezuje na všeobecná konstatování a místo jasných odpovědí volí odpovědi neúplné a zavádějící. Zcela absurdní je např. odkaz na údajné obchodní tajemství, které mu brání přesné informace poskytnout. Již při běžném porovnání pojmů obchodního tajemství tak, jak jej definuje § 17 obch. zákoníku s otázkami žalobce je přitom zcela evidentní, že tyto dotazy, týkající se výhradně nakládání s veřejnými prostředky, nijak nesměřují ke skutečnostem obchodní, výrobní či technické povahy, které jsou předmětem obchodního tajemství. S ohledem na skutečnost, že žalovaný neposkytl žalobci vyčerpávající odpověď, navzdory jeho opakovaným žádostem, je žalobce přesvědčen, že se pouze snaží vyhnout zákonné povinnosti vydat odpověď nebo jednoznačně zamítavé rozhodnutí. Proto se také vůbec nezabýval podaným rozkladem, neboť ze zákona by vyplývala povinnost takovéto jednoznačné rozhodnutí vydat.

Ze všech těchto důvodů žalobce navrhuje zrušení i (fiktivního) rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu o žádosti žalobce ze dne 17. 12. 2001.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že nerozporuje tvrzení žalobce týkající se údajů o řízení o žádosti o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., k obsahu žaloby však považuje za potřebné uvést následující skutečnosti.

Podáním ze dne 7. 8. 2001, doručeným žalovanému dne 10. 8. 2001, požádal žalobce o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb. týkající se vyjmenovaných projektů rozvojové pomoci. S datem 12. 8. 2001 byla žadateli zaslána odpověď s přiloženým

stanoviskem obecné povahy a s návrhem na osobní konzultaci či schůzku k seznámení se s jednotlivými konkrétními projekty přímo u žalovaného, vzhledem k rozsahu položených otázek a s nimi spojených odpovědí. Žadatel převzal tuto odpověď dne 14. 9. 2001.

Dne 27. 9. 2001 byl žalovanému doručen rozklad žalobce ze dne 23. 9. 2001, v němž žalobce osobní jednání odmítl a uvedl, že to jednání má smysl až poté, co obdrží nějaké konkrétní informace.

Vzhledem ke značnému rozsahu požadovaných informací a ve snaze žalobci vyhovět, nabídla vrchní ředitelka sekce vztahů k veřejnosti a mediální politiky, jako správní orgán 1. stupně, opakovaně žalobci dopisem ze dne 16. 10. 2001 osobní seznámení se s materiály, obsahujícími požadovanou problematiku, což již žalobce akceptoval. Za tím účelem se ve dnech 17. 11. a 26. 11. 2001 uskutečnily schůzky hlavního koordinátora poskytované rozvojové pomoci Ministerstva průmyslu a obchodu, se zástupcem žadatele p. F. P. Žadatel byl seznámen se základními principy realizace projektů rozvojové pomoci a byly mu předloženy dostupné dokumenty, týkající se požadovaných informací. Část těchto materiálů žalobce převzal osobně, část mu byla dodatečně zaslána a s částí se seznámil na místě. Při jednání dne 26. 11. 2001 bylo dohodnuto, že žalobci bylo v zásadě odpovězeno a poskytnuté materiály a vysvětlení p. F. P. považoval za postačující. Bylo dokonce dohodnuto, že vedení společnosti Č. v t., o. p. s., vyzve žalovaného k jednání o možné budoucí spolupráci při řešení záležitostí humanitární a rozvojové pomoci. Toto jednání však žalobce již neinicioval. Přes tuto skutečnost žalobce podáním ze dne 17. 12. 2001 požádal opakovaně o poskytnutí informace, obsahově zcela totožné se žádostí ze dne 7. 8. 2001. Dne 4. 1. 2002 žalovaný žalobce informoval o tom, že na položené otázky již bylo reagováno v rámci řízení o jeho stejné původní žádosti. Přesto dne 26. 2. 2002 byl žalobci zaslán doplňující dopis, obsahující další odpovědi na jeho některé otázky. O rozkladu ze dne 11. 1. 2002, doplněném podáními ze dne 17. 1. a 14. 2. 2002 nebylo rozhodováno, vzhledem k tomu, že šlo o opakovanou stejnou žádost, přičemž zástupce žalobce, jak uvedeno výše, považoval ústně podanou informaci a poskytnuté materiály za postačující, což při osobním jednání dne 26. 11. 2001 potvrdil. Žalobce se správní žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí o své žádosti ze dne 17. 12. 2001 a o rozkladu ze dne 11. 1. 2002, tedy o přezkoumání fikce nevyhovění správním orgánem 1. stupně a následným nerozhodnutím správního orgánu 2. stupně, tedy o zrušení těchto fiktivních rozhodnutí. Žalovaný, jako povinný subjekt však o těchto podáních neměl důvod znovu rozhodovat, neboť žádost žalobce ze dne 17. 12. 2001 byla totožná s jeho žádostí ze dne 7. 8. 2001, o níž bylo rozhodnuto vyhověním, což zástupce žalobce při ústním jednání dne 26. 11. 2002 stvrdil konstatováním, že poskytnutou informaci považuje za postačující. V tomto smyslu byl také dne 4. 1. 2002 písemně vyrozuměn.

Ze všech těchto důvodů žalovaný navrhl, aby žaloba byla zamítnuta.

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2002, č. j. 33 Ca 22/2002 - 6 tento soud vyslovil svoji věcnou nepříslušnost s tím, že po právní moci tohoto usnesení bude věc postoupena Vrchnímu soudu v Praze. Protože Vrchní soud v Praze o věci do 31. 12. 2002 nerozhodl, převzal věc k dokončení řízení Nejvyšší správní soud (§ 132 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud v rozsahu žalobních důvodů přezkoumal žalobou napadené správní rozhodnutí a shledal žalobu důvodnou. Soud přitom vycházel z následujících skutečností a úvah.

Soud se zřetelem i k námitkám žalovaného ve vyjádření k žalobě se v prvé řadě zabýval otázkou, zda za situace, kdy žalobci byly poskytnuty požadované informace již na základě žádosti ze dne 7. 8. 2001(jak tvrdí žalovaný), mohl žalobce podat obsahově shodnou žádost opětovně a zda tato opakovaná žádost měla za následek fiktivní zamítavé rozhodnutí po uplynutí lhůty k vyřízení žádosti. K této otázce je třeba v prvé řadě připomenout, že zákon č. 106/1999 Sb. je konstruován tak, že správní rozhodnutí je vydáváno pouze v případě zamítnutí žádosti, tedy není-li žádosti o poskytnutí informace vyhověno.

Pokud se týká prvé žádosti ze dne 7. 8. 2001 byla (jak vyplývá ze správního spisu) doručena žalovanému dne 10. 8. 2001. Žádost je za žalobce podepsána panem F. P. Přípisem ze dne 29. 8. 2001 byl pan F. P. (na adresu žalobce) vyrozuměn o tom, že podle ustanovení § 14 odst. 5 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. byla lhůta pro poskytnutí informace prodloužena o 10 kalendářních dní (vzhledem k rozsahu požadované informace). Dne 14. 9. 2001 byl žalobci (panu F. P.) doručen přípis datovaný dnem 12. srpna 2001 (zřejmě správně 12. září 2001) jehož přílohou je „Stanovisko k žádosti o informaci o. p. s. Č. v t.“. Závěrem tohoto průvodního přípisu je uvedeno, že vzhledem k rozsahu otázek a s nimi spojených odpovědí žalovaný navrhuje případnou osobní konzultaci či schůzku k seznámení se s jednotlivými konkrétními projekty přímo na Ministerstvu průmyslu a obchodu.

Dne 26. 9. 2004 bylo žalovanému doručeno podání žalobce ze dne 23. 9. 2004 označené jako rozklad proti rozhodnutí o neposkytnutí informace. Žalobce v něm dovozuje, že stanovisko doručené dne 14. 9. 2001 nebylo odpovědí podle zákona č. 106/1999 Sb., neobsahovalo odpověď na žádnou z položených otázek, nebylo však ani zamítnutím žádosti. Proto žalobce (žadatel) opětovně žádá o zodpovězení otázek uvedených v žádosti ze dne 7. 8. 2001 v obsahu i formě, která bude odpovídat zákonným ustanovením.

Přípisem žalovaného ze dne 16. 10. 2001 bylo žalobci sděleno, že zřejmě došlo k nedorozumění, informace mu bude samozřejmě poskytnuta. Vzhledem k jejímu rozsahu však bude nutná osobní účast při studiu příslušných projektů. Je třeba počítat i s úhradou nákladů podle § 17 zákona č. 106/1999 Sb. (sazebník připojen).

Podle interního sdělení žalovaného ze dne 5. 11. 2001 se jednání se zástupcem o. p. s. Č. v t. panem P. uskuteční dne 7. 11. 2001. V dalším interním sdělení žalovaného je uvedeno, že o. p. s. Č. v t. bylo předáno písemné stanovisko a rovněž bylo podáno obšírné osobní vysvětlení zástupci žalobce panu F. P., včetně zodpovězení jeho doplňujících otázek.

Dne 18. 12. 2001 bylo žalovanému doručeno podání žalobce ze dne 17. 12. 2001, obsahově shodné s žádostí ze dne 7. 8. 2001. Přípisem žalovaného ze dne 4. 1. 2002 (adresovaným panu F. P. pod adresou žalobce) bylo poukázáno na obsahovou shodu obou žádostí s tím, že ministerstvo na žádost ze dne 7. 8. 2001, jako povinný subjekt reagovalo s předchozím souhlasem žadatele poskytnutím dostupných materiálů za současného osobního jednání dne 7. 11. a 26. 11. 2001. Bylo odpovězeno na otázky žadatele, byly poskytnuty informace o konkrétních smluvních principech zajištěnosti realizace projektů rozvojové pomoci a bylo umožněno nahlédnout do dokladů a do komplexního materiálu hodnocení poskytované rozvojové pomoci v gesci MPO pro rok 2000 a období 1996 - 2000. Při osobním jednání dne 26. 11. 2001 došlo ke shodě v tom, že v zásadě bylo na otázky žalobce odpovězeno, a žalobce (resp. pan F. P.) přijal stanovisko, že náležitost lze považovat za uzavřenou. Proto byl žalobce (v závěru tohoto přípisu) vyzván, aby v souladu s ustanovením § 14 odst. 3 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. upřesnil tuto opakovanou a obsahově totožnou žádost o vyjádření, v jakém rozsahu žalobce požaduje již poskytnutou informaci doplnit.

V podání ze dne 11. 1. 2002, doručením žalovanému dne 16. 1. 2002 žalobce uvedl, že proti rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu podává rozklad (když v zákonné lhůtě nebyla poskytnuta požadovaná informace ani nebylo vydáno žádné - faktické rozhodnutí).

V přípisu ze dne 31. 1. 2002, doručeném žalobci dne 5. 2. 2002 žalovaný především poukázal na to, že jde o dvě obsahově shodné žádosti, že již na žádost ze dne 7. 8. 2001 reagovalo ministerstvo poskytnutím dostupných materiálů a vysvětlení, a to při osobních jednáních s žadatelem ve dnech 7. a 26. 11. 2001. Na žádost z 17. 12. 2002 reagoval žalovaný dopisem ze dne 4. 1. 2002, kde byl zrekapitulován obsah předchozích jednání a žadatel byl vyzván k upřesnění a doplnění nové žádosti. Místo toho byl podán prostřednictvím zástupce (advokáta Mgr. Václava Vlka) rozklad proti rozhodnutí ministerstva. Žalovaný dále v tomto sdělení dovozuje, že není zřejmé kdo a z jakého titulu je činí a jaké informace jsou požadované a toto podání není způsobilé pro jednání o rozkladu.

V přípisu žalovaného ze dne 26. 2. 2002, zaslaném Mgr. Václavu Vlkovi, žalovaný poukázal na dvě jednání s panem P., jakož i na to, že žadatel byl dopisem ze dne 4. 1. 2002 v souladu s ustanovením § 14 odst. 3 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. vyzván k upřesnění, které odpovědi požaduje doplnit, což však dosud neučinil. Dále tento přípis obsahuje uvedení informací, které žadatel obdržel při ústních jednáních.

Jak vyplývá ze soudní praxe, ale i z právní teorie (viz např. Dušan Hendrych a kolektiv: Správní právo, obecná část) u pozitivních správních aktů (rozhodnutí) je možné ve věci znovu rozhodnout, aniž by působila překážka věci rozhodnutí, obvykle jen v případě možnosti výhrady nového rozhodnutí při změně vnějších okolností (rozhodnutí s klauzulí rebus sic stantibus) explicitně vyjádřené v zákoně. Jiná situace je však u negativních správních rozhodnutí (obvykle v případech zamítnutí určité žádosti). Ve většině těchto negativních správních aktů je klauzule rebus sic stantibus obsažena implicitně (je ovšem otázkou zda jde o tuto klauzuli nebo o - z povahy věci pojmově vyplývající - nedostatek materiální právní moci).

V předmětném případě bez ohledu na to, zda i v řízení zahájeném podáním žádosti ze dne 7. 8. 2001 bylo vydáno fiktivní negativní rozhodnutí o zamítnutí žádosti a následně fiktivní rozhodnutí o rozkladu, či nikoli (pokud bylo žádosti vyhověno ve lhůtě), nic nebránilo žalobci, aby podal novou, byť obsahově i shodnou žádost, pokud měl zato, že jeho původní žádosti nebylo vyhověno. Překážkou nemohlo být ani to, že proti příp. fiktivnímu rozhodnutí nevyužil práva podat žalobu, když např. předpokládal, že i po lhůtě k vyřízení bude požadovaná informace podána (např. se zřetelem na probíhající jednání). Pokud žalovaný měl zato, že dotyčné informace již byly podány (byť i po lhůtě k vyřízení původní žádosti), měl novou obsahově shodnou žádost v zákonné lhůtě z tohoto důvodu zamítnout (s náležitým odůvodněním, že ke splnění všech, v nové žádosti uvedených požadavků, již došlo). To se však nestalo. Zákon č. 106/1999 Sb. ani neobsahuje ustanovení, že novou (shodnou) žádost je možno podat až po určité lhůtě (jak je tomu v případě některých jiných předpisů).

Pro úplnost je nutno uvést, že se nejedná o shodný případ, již řešený u zdejšího soudu pod sp. zn. 6 A 125/2000. V této věci na základě jediné žádosti, poté co nastala fikce rozhodnutí o zamítnutí rozkladu a potvrzení napadeného rozhodnutí (§ 16 odst. 3 a 5 zákona č. 106/1999 Sb.) bylo vydáno další (faktické) rozhodnutí o témže rozkladu. V nyní projednávané věci se však jedná o dvě samostatná řízení, zahájená podáním samostatných (byť obsahově shodných) žádostí o podání informace.

Jestliže (tak jak již bylo uvedeno), žádost ze dne 17. 12. 2001 byla doručena žalovanému (povinnému subjektu) dne 18. 12. 2001, připadl poslední den lhůty k vyřízení žádosti (v trvání 23 dnů - § 14 odst. 3 písm. c), ve spojení s § 20 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb.) na 10. 1. 2002. Protože v této lhůtě nebylo na žádost ze dne 17. 12. 2001 reagováno poskytnutím informace, ani nebylo vydáno odmítavé (faktické) rozhodnutí (§ 15 odst. 1 cit. zákona), má se zato, že uplynutím této lhůty (tedy dnem 11. 1. 2002) žalovaný vydal rozhodnutí, kterým informace odepřel. Na běh této lhůty nemůže mít vliv sdělení žalovaného ze dne 4. 1. 2002 dovolávající se ustanovení § 14 odst. 3 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., a to již proto, že lhůta 7 dnů pro výzvu k upřesnění žádosti uplynula. Ostatně ani rozhodnutí o odmítnutí žádosti vydáno nebylo.

Obdobně, po podání rozkladu ze dne 11. 1. 2002, doručeného dne 16. 1. 2002, (po uplynutí lhůty podle § 16 odst. 3 cit. zákona dnem 31. 1. 2002) nastala dnem 1. 2. 2002 fikce rozhodnutí o zamítnutí rozkladu o potvrzení správního rozhodnutí vydaného v prvém stupni řízení.

Rozhodnutí, jehož vydání je nastoleno právní fikcí, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Jednou z nezbytných náležitostí správního rozhodnutí je jeho řádné odůvodnění /§ 47 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)/. Vzhledem k tomu, že nejen rozhodnutí o rozkladu, ale navíc i rozhodnutí žalovaného o odepření informací byla vydána na základě právní fikce, ač ve skutečnosti vydána nebyla, logicky postrádají náležitá odůvodnění. Nejde tedy o případ, kdy by napadené rozhodnutí bylo zrušováno pro jeho nezákonnost, nýbrž pro vady řízení, jež spočívají v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Tento základní požadavek stanovený procesními předpisy nelze pominout ani tam, kde zákon spojuje s nečinností správního orgánu fikci negativního rozhodnutí. V tomto případě nelze nejen dovodit z jakých úvah a závěrů vycházel ministr při rozhodnutí o rozkladu, ale navíc ani, o co opírá své rozhodnutí správní orgán v prvém stupni řízení. Soud nemůže sám konstruovat důvody, které vedly příslušný správní orgán k odepření informací. Mimo jiné by tak zasahoval do zákonné pravomoci veřejné správy a jejích orgánů. To nepochybně nebylo ani úmyslem zákonodárce, seznatelným ze zákona samého i v kontextu celého právního řádu České republiky.

Za této situace bylo zrušeno nejen napadené rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu, ale i rozhodnutí žalovaného vydané v prvém stupni správního řízení a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s.). V souladu s ustanovením § 51 s. ř. s. bylo rozhodnuto o věci samé bez jednání.

Úspěšnému žalobci soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení spočívající v náhradě za zaplacený soudní poplatek v částce 1000 Kč a náhradě za zastoupení advokátem (paušální odměna 3500 Kč podle ustanovení § 11 vyhlášky č. 484/2000 Sb. a náhrada hotových výdajů za dva úkony právní služby podle ustanovení § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. 7. 2004

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu